

## 〔研究ノート〕

「子ども・子育て新システム」における「こども指針(仮称)」に関する一考察  
～「こども指針(仮称)ワーキングチーム」における議事録の分析を通して～

A speculation regarding "child guideline (tentative) " in the "child-raising system"  
～Through an analysis of minutes from meetings of "child guideline (tentative) working team"～

平 野 仁 美

Hitomi Hirano

**要旨：**本研究は、平成22年9月から平成23年6月までの間に、合計6回開催された「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」、「こども指針(仮称)ワーキングチーム」会合の内容から、「こども指針(仮称)」に盛り込まれる内容を推測するものである。

**キーワード：**子ども・子育て新システム こども指針(仮称) ワーキングチーム会合 議事録

## 1. はじめに

内閣府は、平成22年6月少子化社会対策会議において、「子ども・子育て新システム」(以下、「新システム」と記す。)の基本制度案要綱を受けて、検討会議作業グループ(副大臣、政務官級会議)の下に、「基本制度ワーキングチーム」、「幼保一体化ワーキングチーム」、「こども指針(仮称)ワーキングチーム」3つのワーキングチームを設置した。これらのチームは以下のような枠割を担っている。

「基本制度ワーキングチーム」は、「新システム」の検討に当たって、全体像や「子ども・子育て会議(仮称)」の運営の在り方等について関係者と意見交換等を行うことを目的として設置された。この会合は、平成22年4月から平成24年1月までに20回開催されている。

「幼保一体化ワーキングチーム」は、こども園(仮称)の機能の在り方など、幼保一体化の具体的な仕組みを専門的に検討することを目的として設置された。平成22年10月から平成23年5月の間に9回会合が開催され、その内容の検討状況については、必要に応じて、「基本制度ワーキングチーム」に報告されている。

「こども指針(仮称)ワーキングチーム」は、専門的検討が必要であり、また期間を要する「こども指針(仮称)」について、先行して議論を開始するという目的で設置された。検討状況については、必要に応じて、「基本制度ワーキングチーム」に各委員の意見集約や議事内容が報告

された。この会合は、平成22年9月から平成23年6月までの間に6回開催されている。

これらの3つのワーキングチームでそれぞれの課題について検討した結果、「子どもは社会の希望であり、未来をつくる力である。」と称して、平成24年1月31日付で「新システムに関する基本制度とりまとめ（案）」を策定した。これを受けて内閣府は、恒久財源を得て平成25年度を目途に「新システム」への本格実施検討を視野にいたした準備を進めている。

そして、平成24年3月30日に、「新システム」関連の3つの法案（①「総合こども園法案」、②「子ども・子育て支援法案」、③「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」）を、通常国会に提出した。国会で審議が行われていた「新システム」関連の3法案は、平成24年6月になって、民主・自民・公明3党による修正協議がはじまり、同年6月15日に、修正がくわえられ<sup>①</sup>、3党合意のもと衆議院を同年6月26日に通過し、参議院で審議されることとなった。

この「新システム」が施行されるようになった時、最も影響を受けることになるのは現場の保育者たちである。保育者たちは、「どのように保育内容が変わるのか」「雇用形態の変化や現在持っている資格で仕事が続けられるのか」といった疑問や、それに伴って生じる保護者や子どもへの対応の変化などについて懸念を抱いている。「こども指針（仮称）」の内容については、議事録や会議の様子などが情報公開されているが、法制上の取扱いや給付設計・事業内容が前面に出て、保育内容については、現場の保育者にとっては大変わかりづらいものとなっている。

本研究では、法案通過後、「幼稚園教育要領」、「保育所保育指針」（以下、「要領」、「指針」と記す。）がどのように改訂され、新たな幼保連携型認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育等への対応を意識したものとなっていくのかを知るために、「こども指針（仮称）」について、先行して議論を重ねた、6回の「こども指針（仮称）ワーキングチーム」（以下、「本ワーキングチーム」と記す。）における会合の議事録の内容を検討することで、「子ども指針（仮称）」に盛り込まれる内容を考察することを目的とする。

## 2. 「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」、「こども指針（仮称）ワーキングチーム」会合議事録からみる「こども指針（仮称）」の内容

### 1) 第1回会合議事録から

第1回会合は、平成22年9月29日（水）17：00～19：29まで開催されている。

議事内容は、（1）会議の運営について、（2）子ども・子育て新システムの基本制度案要綱について、（3）こども指針（仮称）の検討について、（4）意見交換であった。

この会合で配布された資料は、質、量ともに大変多く、資料1～10、参考資料の参考1～6まで、合計16種類が用意された<sup>②</sup>。「こども指針（仮称）」の検討に当たって、基本制度案要綱に基づいて、「要領」と「指針」を統合して、整合性を持たせて一貫性のある新たな指針を創設する

ということ念頭に置いて整理、検討するときに参考となる資料が中心であった。また、制度論は除いた「社会保障審議会の少子化部会第一次報告」は、新たな制度体系が目指す、「新システム」の土台である「こども指針（仮称）」の内容を考えていく基礎資料として大変意味があるものだと考えられる<sup>③</sup>。

この他、「こども指針（仮称）」に関わることとして、幼保一体化という項目の掲載のなかで取り扱われている、『幼稚園、保育所、認定こども園の垣根を取り払い、すなわち「保育に欠ける要件」を撤廃して、新たな指針に基づき幼児教育と保育をともに提供する「こども園（仮称）」に一体化する。』という文面は、一部現行と異なる内容となっている。（例えば、以前は「総合こども園」と称されていたが、現行は「幼保連携型認定こども園」である点がこれにあたる。）最新法案<sup>④</sup>も参照しつつ、「すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て教育にも資するため、「要領」と「指針」を統合して、一貫性を確保した新たな指針を創設する。」こととなった。

## 2) 第2回会合議事録から

第2回会合<sup>⑤</sup>は、平成22年11月11日（木）9：32～12：00まで開催された。議事内容は、（1）「こども指針（仮称）」に盛り込むべき「子ども・子育てに関する理念等」について、（2）教育・保育の定義について、（3）「こども指針（仮称）」の構成等についてである。

この会合では、「こども指針（仮称）」に盛り込むべき「子ども・子育てに関する理念」について議論を深めるための資料が配布された。「児童の権利条約」や「児童憲章」などに関する資料が準備され、それらを踏まえながらその精神を「こども指針（仮称）」に盛り込んでいく内容が議論された。

「児童福祉法<sup>⑥</sup>」や「児童の権利条約<sup>⑦</sup>」のように、子どもがすべての大人たちに愛される必要性について様々な角度から書かれているものが用意されている。子どもは社会の希望であり、未来をつくる力であるという子育ての基本が盛り込まれており<sup>⑧</sup>、「こども指針（仮称）」の理念を検討するのに必要な材料提供であったと考えられる。

## 3) 第3回会合議事録から

第3回会合<sup>⑨</sup>は、平成22年12月13日（月）9：32～12：00まで開催された。議事は、（1）教育・保育の定義について（2）「こども指針（仮称）」の構成等についてである。

この会合での議事内容は、（1）教育・保育の定義について（2）「こども指針（仮称）」の構成等について行われた。そのために準備説明された資料は、「教育・保育の定義について補足資料（案）」、「こども指針（仮称）」の構成等について（案）」である。「法制上の扱い」をするうえで、こども園（仮称）の位置付けを説明する過程において、学校としての幼稚園、児童福祉施設としての保育所それぞれの役割や位置付けがわかる資料提示がされた。これらの資料は、（案）という形で整理、構成されたものが準備された。案の提示は、各委員の考えを聞き整理したうえ

で教育・保育の定義や「こども指針（仮称）」内容の構成について、視点をずらさずに議論ができる役割を果たしていたと考える。また、学校教育と児童福祉を一体的に提供する施設の役割を各委員が理解しやすいように学校教育と児童福祉を対比的に見ることができる表が配布された。

#### 4）第4回会合議事録から

第4回会合<sup>⑥</sup>は、平成23年2月16日（水）9：32～11：55まで開催された。議事内容は、（1）教育時間・保育時間について、（2）子どもの発達（発達の特性、発達過程）についてである。

この会で配布された「教育時間・保育時間の基準上の取扱い」についての資料は、現状把握に役立ち、実態を踏まえた検討をしていくのに現行の時間根拠の説明がされており<sup>⑦</sup>、今後の総合施設における教育時間・保育時間を決定していくうえで非常に役立つと考えられる。総合施設<sup>⑧</sup>では、幼稚園と保育所の機能を併せ持つため、それぞれの保育時間を決定していく必要があるからである。

子どもの発達（発達の特性、発達過程）についての資料は、現行の「要領」と「指針」の記述を使って説明されており、各施設での子どもの発達に応じた内容の現状が理解できる。それを踏まえて、論点が絞り込まれていきやすくなり、現行の状況を基に整合性をもたせるために役立つものであるといえる。「要領」・「指針」は平成20年3月に改訂されて、大綱化してほぼそろっているが、現行の記述において、「要領」には発達についての記述がないのに対し、「指針」には発達過程についての章を設けて記述を行っている。この発達についての記述の有無の違いにみられるように、今後様々な個所について議論し整合性をもたせる必要がある。「こども指針（仮称）」には、丁寧な記述をし、各年齢の発達が保護者や保育者にわかりやすい内容の記述が望まれると考えられる。会合報告資料からは、内容説明の解説書を作成して二段階で取扱い、現場の保育者に役立つ「こども指針（仮称）」の作成を考えていることが読み取れる。解説書は、保育展開や指導案作成にも重要となる部分なので、丁寧に取り扱っていくべきであると考えられる。

#### 5）第5回会合議事録から

第5回会合<sup>⑨</sup>は、平成23年5月26日（木）10：00～12：13まで開催された。議題は、（1）教育・養護のねらい及び内容について、（2）家庭・地域との連携、子育て支援、小学校との連携・接続についてであった。

この会で配布された資料「教育・養護のねらい及び内容（案）」は、教育と養護の基本的な性格の違いが理解できるものである。この資料<sup>⑩</sup>から、教育部分の5領域<sup>⑪</sup>は今後も発達をとらえる窓の役割を果たすものだという位置付けがなされていることがわかる。子どもの生活や遊びは、総合的に領域の内容が絡み合って展開されるものである。委員は、領域を重視してくる意味を理解し確認し合っていることが議事録の内容からわかる。したがって、教育の内容は5領域を窓として構成をするということが明確になり、今後も5領域から教育の内容（子どもが経験するなかみ）を決めていくことが考えられる。

## 6) 第6回会合議事録から

第6回会合<sup>®</sup>は、平成23年6月13日(月) 9:30~11:48まで開催された。議事内容は、(1) 子ども・子育てに関する指針について、(2) 本ワーキングチームにおけるこれまでの議論の整理である。

この会合で配布された資料は、「こども指針(仮称)」について、位置づけなどの整理をどのようにしたらよいかということの案を記した資料である。この「指針」の内容は2つある。1つは、子ども・子育てに関する大きな理念であり、もう1つは、幼稚園、保育所、あるいは総合施設に加えて多様な保育事業<sup>®</sup>も今回の「新システム」において創設されるというものである。理念と各施設等における指導・援助の基準を具体化する必要があるという内容が理解できる資料である。会合に出席している委員の立場の違いによってそれぞれがイメージする内容のズレを解決できる情報の提供となったと考えられる。

各施設の位置づけを理解するために事務局より、『この「新システム」の全体像としては、新システムに関する基本指針(仮称)があり、それを踏まえた上でのこども園(仮称)等の指定基準がある。こども園の中には、幼稚園、保育所、総合施設あるいはこういった認可を取ったもの以外の客観的基準を満たしたその他の施設。すべて含まれるわけだが、そういった中で具現化される』(第6回会合議事録3頁参照)という説明がされた。

上記内容を受けて、保育現場における具体的な指導法、援助の方法については、幼児段階では特に養護が前提となる。幼稚園、保育所、こども園のいずれにおいても養護の比重は高いため、保育者は養護を正しく理解する必要がある。どの施設においても「要領」と「指針」の整合性を図るうえで、養護と教育について理解し、養護と教育が一体的におこなわれることが重要なポイントであることが、委員の意見からも確認できた。このことは、「こども指針(仮称)」においても、丁寧に取り扱われる内容であることがこの会合で議論されている。

## 7) 「こども指針(仮称) ワーキングチーム」における意見集約

第6回会合議事録には、「子ども指針(仮称) ワーキングチームにおけるこれまでの議論の整理」(第6回会合議事録2頁参照)として、5回のワーキングチームにおける議論の意見を集約したものが提示されており、その資料中の言葉を引用しポイントをまとめると以下になる。

事務局は配布資料について「全体像として子ども・子育てに関する理念の部分と、施設における指導・援助の基準として大きく理念には2つある」と述べている。

### 理念の部分についての意見集約

- ① 全般的には、子ども・子育ての理念については、文化的価値と哲学を示すミッションステートメント、乳児期からの教育や良質経験の重要性、子どもの最善の利益と民主的市民としての子どもの理念、家庭との連携、保護者の責務、国や地方公共団体の責務について記述すべきである。

- ② 子ども・子育ての理念は「子ども視点の書き方、あるいは実践者視点の書き方、親視点の書き方、地域視点の書き方が考えられる。今回の整理で言うと、実践者としての書き方に相当するものが各施設における指導・援助の基準ということであり、それ以外のことの全般的な理念が理念的なものではないか。」といった意見が出されている。

### 子ども・子育ての理念そのものについての意見集約

家庭や地域のすべての子ども・家庭を対象とするものであるけれども、家庭教育を縛るものにならないよう、法的拘束性は持たせないようにすべきである。

### 子どもに関しての意見集約

- ① 子どもは「育てられる」という側面と「育つ」という側面がある。「チルドレン・ファースト」という言葉は主体の要素が強いけれども、子どもをどうとらえるのか、子ども論を検討することが必要である。
- ② これからの乳幼児期の子どもにどうあってほしいのかを述べる必要がある。
- ③ 乳幼児期の教育の基本的理念は、一人ひとりの子どもは違っていて、それでよいということ、一人ひとりのよさや可能性を十分生かすことが重要である。

### 家庭についての意見集約

- ① 家庭教育の大切さを述べる必要がある。家庭のあり方について何らかの形を示さない限り、好き勝手にすることが個人の権利だということに対する歯どめにはならないのである。
- ② 一方で、家庭にどこまで介入するか、干渉するかは非常に難しい問題であり、あまり家庭への干渉と取られないようにすることが重要である。
- ③ 家庭や子育てに優しい社会をつくっていく視点が必要である。
- ④ 「子育てはつらい、大変だ」というのではなく、「子育ては楽しい、子どもを育てることによって親も育つ」という、子どもを育てる喜びを意識できるようにすることが必要である。
- ⑤ 保護者に子育ての責任があることと、保護者が自分で子育てすることはイコールではないという考え方をすべきである。
- ⑥ 親の子育ての第一義的責任を確認した上で、さまざまな立場にある子どもたちの健やかな育ちを支えていく視点を社会の仕組みと考えるべきである。

### 地域等についての意見集約

- ① 子どもが育つ場として地域のネットワークづくり、コミュニティーづくり。子育ては地域の中で親同士、地域の人たちとのつながりができることである。
- ② 地域の中への参加意識が重要である。地域の子育て支援についてわかりやすく示してほしい。幼児教育の質を書き込むことにより、子育て関係者間で共通認識を持てるようにすることが必要である。

### 施設における指導・援助の基準についての意見集約

全般としての基準としては、0歳から主として就学前の乳幼児を対象とすべきである。その際、0歳から18歳までを見通すことも必要である。

### 基準の構成や内容についての意見集約

- ① これまではぐくまれてきた「要領」、「指針」の考え方を生かす必要がある。この2つについては、これまで大綱化してきているので、それを生かして大綱化の方向で検討すべきである。
- ② 質保障の観点から、施設の基準については法的拘束力を持つ内容・方法を規定すべきである。
- ③ 質をどう評価するのか検討が必要である。



- ④ 乳児を含めて良質経験が必要といっても、何が良質の経験なのか議論がないままだと、結局預かって  
いることだけになるといえる。
- ⑤ 保護者にもわかりやすく理解できるように記述すべきである。発達障害、インクルージョン、食育の  
重要性などである。

### 名称についての意見集約

- ① 施設で提供する内容を示すものについては、「養護・教育要領」といった名称、全体としては、「子  
ども・子育て指針」なのである。
- ② 「要領」と「指針」という2つの表現があるけれども、そこで新しい形での「保育要領」という名前な  
ども含めて考えてはどうかということである。

### その他についての意見集約

- ① 子どもにどのような良質な生活を保障するのかという観点から考えるべきである。
- ② 家庭や地域での生活の連続性を踏まえて、全体として施設で過ごす時間を考えることが必要である。
- ③ 一人ひとりの子どもの活動を集団として保障するときに、一定の時間、子どもたち全員が集団として  
参加しなければならない時間、いわば今まで「コアタイム」と言っていた時間は確実に必要である。  
子どもの経験としてどういう活動の時間を保障することが必要なのかである。
- ④ 子どもの発達に応じた子どもの質を保障するという観点から時間や日数を考えることが必要である。
- ⑤ 子どもの視点からの時間や日数。具体的な時間については、4時間プラスアルファである。
- ⑥ 親の働き方を考えることが必要である。
- ⑦ 親が子育てに参加することができるようにすることを考えることが必要である。

### 子どもの発達の特性についての意見集約

- ① 子どもの発達は諸領域、つまり5領域がお互いに関わりあって育っていくものである。実際の子ども  
の姿と重ねながら、発達の諸領域がいかに関連性を有しているかを押さえた上で、総合的に子どもの  
発達や発達過程を考えることが必要である。
- ② 5領域は教科ではないので、全体を見ながらの窓だということで、幼児教育の子どもの発達について  
は、連続的に上がっていくということではなくて、行ったり来たりしながら、しかも個々人によって  
差がありながら育つということを理解することが必要である。
- ③ 子どものさまざまな側面が相互に一人の人格としてどう関わっていくのか押さえることが必要である。
- ④ 0歳の育ちがあって3歳がある。0歳は何もわからないのではなく、十分わかっているのである。  
0, 1, 2歳という中で学んでいくことを理解することが必要である。
- ⑤ 子どもの発達をわかりやすく示すと、親は「できる、できない」をチェックしなければいけないのか  
と思いがちなので、そうではないということを理解してもらうことが必要である。
- ⑥ 解説書の必要性など、大綱化と解説書の関連が必要である。

### 教育のねらい、内容についての意見集約

- ① 領域で発達するのではなく、さまざまなことが関わりあって総合的に発達していくことをまず前提と  
して書くべきである。
- ② 内容については、「要領」に指導する事項が書かれていて、「指針」にはそういったことが書かれてい  
ないので整合性を図ることが必要である。
- ③ 養護と教育は表裏一体だが、「指針」では、養護に関わるねらい・内容、教育に関わるねらい・内容  
を分けて示すことにより、養護はどのようなものか、教育は何を指すのかを明確にすることが必要で  
ある。

### 養護のねらい内容についての意見集約

- ① 「生命の保持」「情緒の安定」は、すべての年齢に関わる大事なことであり、3歳未満児だけに限定されていることではないことを明確にすべきである。
- ② 長時間同じ場で保育を受けるとなったときには、養護については、基準で丁寧に示すことが重要である。
- ③ 保育者の一人ひとりが丁寧に子どもに対してしていくことが本質であることを明示することが必要である。そうでないと、教育は「何かさせるもの」、養護は「世話をするもの」といったとらえ方をされてしまうリスクが生じてくるのである。
- ④ 幼児期は、保護者との関係が子どもの情緒に大変関係してくるので、その点を明記すべきである。
- ⑤ 策定に当たっては、専門家の知見を生かした内容が必要である。

### 家庭・地域との連携、子育て支援についての意見集約

- ① 子育て支援がなぜ必要かという背景を明示することが重要である。
- ② こうした背景の下に、新しい施設が果たす役割を明確に位置づけることが必要である。
- ③ 子育て支援については、基礎自治体である市町村の役割を明示することが重要である。
- ④ 要保護児童への対応についての明記が必要である。
- ⑤ 子育て支援を「サービス」としてとらえるのではなく、親が親として成長していく、子育てをする喜びを味わえるという意味でとらえることが重要である。
- ⑥ 子育て支援は、きめ細かな地域の拠点になることにより、施設が虐待等の予防にも大切なアンテナとしての役割を果たすことが必要である。
- ⑦ 就労している親と就労していない親と一緒に何かすることは本当に難しいけれども、親同士が親しくなって、一緒に子どもを育てようという意識を持てるようにすることが必要である。
- ⑧ こどもを一緒に育てていこうというネットワークをどうつくっていくかが課題である。
- ⑨ また、地域との関わりの重要性であるが、現実には働く親は非常に忙しいという理解が必要である。
- ⑩ ワーク・ライフ・バランスを踏まえて子育て支援の仕方を考えることが必要である。
- ⑪ 親同士のコミュニケーションが必要性である。

### 小学校との連携・接続についての意見集約

- ① 乳児からの学びがあり、0歳から幼児期まで、更には小学校から18歳までという形の中で、すべてが学びという前提で解釈していくことが大切である。
- ② 学びの芽生えから、自覚的な学びという子どもの発達のプロセスと施設の基準との整合性をもたせていかなければならないのである。
- ③ 小学校教育の前倒しではなく、子どもの発達に応じた学びとして接続が必要なことを保護者にもわかるようにすべきである。
- ④ 子どもの発達について小学校の教員と理解を共有できるようにすることが重要である。
- ⑤ 小学校との連携・接続は古くて新しい課題であり、これまでの経緯・経験・積み重ねも踏まえて検討していくことが重要である。
- ⑥ 子どもの自立を急ぐ方向で解釈されないよう、子どもが現在を最もよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う、今が大事だといった哲学を記述するべきである。
- ⑦ 養護の側面を接続期においても重視すべきである。
- ⑧ 子どもたちが小学校に安心してつながり、教育を受けられるようなシステム化、ネットワーク化、が必要である。



### 3. 「こども指針（仮称）ワーキングチーム」委員の意見集約から、「こども指針（仮称）」に盛り込まれる内容の考察

「こども指針（仮称）」ワーキングチーム会合の議論内容から、「こども指針（仮称）」に盛り込まれる大枠のイメージを整理してみると、前述した「理念部分の意見集約」から、最初の部分である程度の子育てに関する理念を書くということが推測される。ここで書かれる理念は、各保育施設だけでなく、家庭での子育てについても参考となる内容であり、それを参考として保育していってほしいということが意図されているといえる。そのことから子ども・子育ての理念は、子ども視点、実践者視点、親視点、地域視点の書き方が考えられる。その根拠は、意見集約部分の「乳児期からの教育や良質経験の重要性、子どもの最善の利益と民主的市民としての子どもの理念、家庭との連携、保護者の責務、国や地方公共団体の責務について記述すべきといった意見」が参考となっている。また、「子どもに関しての意見集約」の部分でもわかるように、「乳幼児期の教育の基本的理念は、一人ひとりの子どもは違って、それでよいということ、一人ひとりのよさや可能性を十分生かすことが重要だなどと言われている。」という点からすると、どんな子どもに育ってほしいのか、子どもを大切にする社会の在り方、子どもの権利保障、乳幼児期の重要性などが子どもに関しての理念として書き込まれると考えられる。そして、子育てに関する理念として、乳幼児期の教育の意義及び役割、家庭の意義及び役割、集団での学び・育ちの支援の意義及び役割、施設における教育・保育での意義及び役割、子育てを通じた親育ち支援の重要性などが書き込まれると考えられる。

次に、意見集約資料の「基準の構成や内容についての意見」の内容は、各施設におけるより専門的で具体的な基準を、現行の「要領」や「指針」の重なっている共通部分をイメージして議論を重ねた内容が盛り込まれると考えられる。このワーキングチーム会合時期では、幼保を一体とした総合こども園（仮称）構想を前提に議論されているため、意見集約資料の「教育のねらい、内容についての意見」や「養護のねらい内容についての意見」の内容は、幼保の重なり部分を意識し調整しようという考えが基礎になっている。そのため、重なり合い部分の内容を書き込むときに意識されているのが、幼稚園は「学校教育法」であり、保育所は「児童福祉法」という法律に関わる部分の保育内容である。この時点では、ここにかかる部分を解決するために、「総合施設法（仮称）」をつくって対応していくことになるかと内閣府は考えていたといえる。

何年かの範囲で、総合施設が大方を占めていくという予想のもと、「総合施設保育要領（仮称）」たるものを策定し告示化するという方向性を示す内容が「本ワーキングチーム」の会合で議論されていたが、三党合意で法案が成立してからは、総合施設への移行は手挙げ方式となり、総合こども園（仮称）ではなく従来からあった認定こども園を生かした形で、幼保連携型認定こども園として、総合こども園に代わる内容をほぼ踏まえたものが幼保一体型施設として、実施の方向に向かっている。

このような現状を踏まえつつ、「こども指針（仮称）」の理念に続く他の内容についても、6回会合で提示された意見集約を参考にしながら推測していくと、理念に続いて、施設における指導・援助の基準や内容が考えられる。基準の構成内容は、「要領」や「指針」の考え方を十分に生かし、大綱化の方向で検討していくことになることが考えられる。ここでは、教育、保育の定義やそれとともなって、養護と教育の一体的な保育について等、保育の原理的な内容も記述されることが推測できる。また、各施設での教育時間や保育時間についても明確にされると推測できるが、対象となる施設の持つ特徴を考慮したきめ細かな時間内容になると考えられる。

次に教育・保育の内容構成が挙げられるが、この部分は「要領」と「指針」の重なりと異なりの整合性を持たせることの大変さや、これまで育まれてきた「要領」や「指針」の歴史をどのようにしていくかという難題解決への努力の結果が表れるところである。会合内の議論の結果、「こども指針（仮称）」の教育のねらい及び内容については、「子どもの発達の特性についての意見」の中で、「子どもの発達は諸領域、つまり5領域がお互いに関わりあって育っていく。実際の子どもの姿と重ねながら、発達の諸領域がいかに関連性を有しているかを押さえた上で、総合的に子どもの発達や発達過程を考えることが必要である。」といわれ、現行の「要領」及び「指針」と同様5領域、「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」で構成するという方向が示されたのである。そのなかで、「要領」、「指針」で一部異なっている各領域の構成について、「こども指針（仮称）」では、①その整合性を更に図り、各領域を「領域の意義付け」「ねらい」「内容」で構成すること、②現行の「要領」の「内容の取扱い」や「指針」の「保育実施上の配慮事項」を基に、その整合性を更に図り、教育の「内容に」関係深い留意事項をそれぞれの領域ごとに規定すること、③そして、「要領」と「指針」で一部異なっている内容項目や表記については、その整合性を図り、原則として共通化することが決定されたのである。

次に、発達に応じた教育の内容についてである。前述した「小学校との連携・接続についての意見集約」からみると、学びの解釈については、発達のプロセスと施設の基準の整合性が議論されている。幼稚園は、満3歳児から小学校就学前の幼児に対して幼稚園教育を行ってきた。「要領」では従来から幼稚園教育の基本として、幼児に育つことが期待される心情、意欲、態度などのねらいを達成するために、教師が指導し、幼児が身につけていくことが望まれるものを全年齢共通の教育の内容として示している。一方、「指針」では、第2章「子どもの発達」で、「1. 乳幼児期の発達の特性」をあげ、「2. 発達過程」ではおおむね8つの区分として発達過程を示し、第3章「保育の内容」の、「1. 保育のねらい及び内容」についてでは、養護と教育のねらい及び内容として、乳幼児期に育ち経験することが望まれる基本的な事項を、全年齢共通の事項として示している。現行の「要領」及び「指針」の教育の内容を踏まえて整合性をはかり、「こども指針（仮称）」では、乳幼児の発達における教育内容を規定したものを載せていくことが推測される。

次に、指導計画を作成して保育をおこなう必要があることについての内容があげられる。

平成20年3月に告示された「要領」では「指導計画」、「指針」では「保育の計画」と表記されているが、共に教育や保育を行う上で計画を事前に作成して行うことの必要性が明記されている。この内容に関して、「こども指針（仮称）」でも取扱いについての内容が記載され計画的に保育を行うことの重要性が記述されると考えられる。また、障害のある子どもの保育、家庭・地域との連携、子育て支援も視野にいれたものを計画的に行うことなども盛り込まれていくと考えられる。ここでも「要領」と「指針」の内容に差異があるため、幼保を一体的に考えたものが必要となる。「指針」の計画の中には、保育内容の自己評価などもあるので、専門性を意識した内容とするためには、はずせない内容である。

「要領」については、上記内容でほとんど押さえられたが、「指針」のみに記載されている5章「健康及び安全」、6章「保護者に対する支援」、7章「職員の資質向上」に関する内容が今後どのように取り扱われていくかについては今回の会議録からは読み取れなかった。さまざまな立場から多様な意見が出され、各委員の意見をくみ取りながら1つの「こども指針（仮称）」にしていくのはとても大変な作業である。しかしながら、議論の内容が影響し、反映されて形作られていくのは確かなことである。

#### 4. おわりに

本稿では、この先、「要領」や「指針」がどのように改訂され、新たな幼保連携型認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育等への対応を意識したものとなっていくのかを考えるために、「本ワーキングチーム」における会合6回分の議事録から、「子ども指針（仮称）」に盛り込まれる内容を推測することを目的として論じてきた。

その結果、今まで並行的に行われていた「要領」と「指針」の改定作業において、その内容は時代や社会情勢の動向によって大綱化され、同じフロアで議論し歩み寄ることで、変化してきた状況が理解できた。

改定・改訂は、その時代の保育をよりよくしていくために現場と密接に結びついていることも明らかとなった。

同じ幼児教育なのだから、幼保を一体化したいと願う立場、そうとも言えない立場があり、なかなか1つになれない幼保の垣根をこえた議論は、「要領」・「指針」を「子ども指針（仮称）」としてまとめ、幼保一体化を推進するうえで必要なプロセスであったと考えられる。

しかし、結果として本会議内容の議事録からは、「こども指針（仮称）」で幼保が一本化されるというより、「要領」、「指針」は現行のものを基本とし、対象の施設に適した内容を若干手直しした形で新たに告示し、新たにできる総合施設に対しては、「総合こども園保育要領（仮称）」を告示化して各施設が「要領」「指針」「総合こども園保育要領（仮称）」の3つのなかで適してい

るものを参考にして就学前の子どもを保育するということになるであろうことが推測される。

今後の動向から目が離せない状況であるが、「こども指針（仮称）」として、日本の保育を進める基礎となる保育の指針が、1つになっていくことへの現場の期待は大きいと考える。

#### [註]

- ① 伊藤周平（鹿児島大）報告による新システム関連法案の修正内容（以下「修正案」という）について以下のようにまとめている。「①総合こども園法案を撤回し、認定子ども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等総合的な提供の推進に関する法律）の一部改正案により、（i）幼保連携型認定こども園を単一の施設として認可・指導監督等を一体化したうえで、学校および児童福祉施設として法的に位置づけること、（ii）新たな幼保連携型認定こども園については、既存の幼稚園および保育所からの移行は義務づけられないこと、（iii）新たな幼保連携型認定こども園の設置主体は、国、公共団体、学校法人または、社会福祉法人とすること、②子ども・子育て支援法案については、（i）認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）および小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設し、これらの施設・事業について財政支援を行うこと、（ii）市町村が保育の実施義務を担うことにもとづく措置として、民間保育所については、現行どおり、市町村が委託費を払い、利用者負担の徴収も市町村がおこなうこと、（iii）保育の必要性を市町村が客観的に認定する仕組みを導入すること、（iv）指定制度に代えて、都道府県による認可制を前提とし、社会福祉法人及び学校法人以外の者（株式会社などの営利法人）に対しては、認可基準の適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する条件を満たすことを求め、欠格事由に該当する場合や供給過剰による受給調整が必要な場合を除き、認可することなどの修正を加え、③関係法律の整備法案については、児童福祉法24条等について、市町村が保育の実施義務を引き続き担うこととするなどの修正を行う、などとなっている（「社会保障と税の一体改革関連法案に関する3党合意文書」2012年6月15日）。（月刊「保育情報」№428、JUL, 2012.）
- ② ここでの資料は、1～3までが検討体制、制度案の要綱、今後のスケジュール関係の資料である。4～5がこども指針にかかる検討事項と当面の検討スケジュール資料である。6～9までが関係の基本的な資料である。10は本日の構成員から事前に提出されたものをまとめた資料である。また参考資料は、子ども・子育て新システム検討会議についてという資料、体制図、基礎的な資料データ編・施策編、指針に関連してということで日本保育協会青年部がまとめた提言である
- ③ 新たな制度体系が目指すものとして、すべての子どもの健やかな育ちの支援を基本に置く、国民の希望する結婚、出産、子育てが実現できる社会としていく。未来への投資として将来のわがくにの担い手の育成の基礎を築いていくことがあげられている。
- ④ 子ども・子育て関連3法案：「総合こども園法」「子ども・子育て支援法案要綱」「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案要綱」
- ⑤ 配布資料は、1～4で、参考資料は2つで合計6種類配布された。資料1は、こども指針（仮称）に盛り込むべき「子ども・子育てに関する理念等」について(案)、資料2は、「教育・保育の定義について(案)、資料3は、「こども指針（仮称）」の構成等について(案)、資料4は各委員から提出されている資料をまとめたものがある。参考資料として配布した参考1は、昭和22年度に出された「保育要領—幼児教育の手びき—」を抜粋したもの。参考2は、「平成22年度版家庭教育手帳」を抜粋したものである。参考資料2つは、「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について（報告）のポイント」と報告であった。
- ⑥ 「児童福祉法」においては、「すべての国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」とされており、「すべての児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」とされている。
- ⑦ 「児童の権利条約」においては「児童の教育が次のことを指向すべきことに同意する」という中で、「児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」などがうたわれている。

- ⑧ 子育ての基本とは、「子どもが、それぞれの個性と能力を十分に発揮すること、人の気持ちを理解し互いを認め合い、共に生きることができるようになること、このような子どもの健やかな育ちは、子どもの親のみならず、今の社会を構成するすべての大人にとって、願いであり、また喜びである。そして、子どもの健やかな育ちは、我が国にとっての最大の資源である「人」づくりの基礎であり、子どもの育ちを支援する」ことは、未来への投資である。
- ⑨ 配布資料は、3種類であった。資料1は「教育・保育の定義について補足資料（案）」、資料2は「こども指針（仮称）の構成等について（案）」、資料3は「各委員から提出された資料をまとめたもの」である。また、参考配布の資料1～5があり、参考の1は、「教育・保育の定義について」、参考の2は、「昭和22年度保育要領―幼児教育―の手引き」。参考の3は、「平成22年度版家庭教育手帳（乳幼児編）」。参考の4、5は1回目、2回目のこども指針（仮称）ワーキングチームにおける各委員からの主な意見をまとめたものである。
- ⑩ 配布資料は、3種類であった。資料1は「教育時間・保育時間について」、資料2-1は「子どもの発達について」、資料2-2は「要領解説」、資料2-3は「指針解説」、資料3は「各委員会提出資料」、参考資料が3種類配布された。参考1は「第3回こども指針（仮称）ワーキングチームにおける各委員からの主な意見」参考2-1「幼保一体化について」、参考2-2「1月24日の幼保一体化ワーキングチーム資料」である。
- ⑪ 「教育時間・保育時間の基準」については、幼稚園の1日の教育課程に係る教育時間は幼稚園教育要領において4時間を標準とするとされている。また、地域の実態、保護者からの要請・要望により、標準の教育課程の終了後に希望者を対象に行う教育活動、「預かり保育」が行われている。保育所の「1日保育時間」は児童福祉施設の最低基準において、1日につき8時間を原則とする。その地方における乳児または幼児の保護者の労働時間、その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長が定めるというふうに最低基準で規定している。延長保育の事業実施要綱では、11時間の開所時間の前後に行う補助対象とする。保育所の開所時間は11時間が標準。また、夜間保育所の開所時間はおおむね11時間とされている。
- ⑫ 総合施設については、この会議のあった時期では幼稚園と保育所の機能を併せ持つ施設の名称を「総合こども園（仮称）」として扱っていたが、三党合意後は「幼保連携型認定こども園」とした。本稿では、混乱をさけるために「総合施設」とする。
- ⑬ 配布資料は、6種類であった。資料1-1「教育・養護のねらい及び内容（案）」。資料1-2「要領・指針対照表（教育・養護のねらい及び内容関係）」。資料1-3「平成11年指針（抄）（保育の内容関係）」。資料2「家庭・地域との連携、子育て支援について（案）」。資料3-1「小学校との連携・接続について（案）」。資料3-2は、参考資料として、「第4回こども指針（仮称）ワーキングチームにおける各委員からのおもな意見をまとめたものが配布。
- ⑭ この資料の根拠となる法律は、「教育基本法」11条、「学校教育法」22条、23条と「児童福祉法」39条等であり、これらに基づいて、幼児教育・保育の現状を説明している。
- ⑮ 5領域は、教育内容の「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」である。
- ⑯ 配布資料は、7種類であった。資料1-1「子ども・子育てに関する指針について（案）」。資料1-2は、資料1-1の参考資料である。資料2-1は「子ども指針（仮称）ワーキングチームにおけるこれまでの議論の整理（案）」、資料2-2は、「子ども・子育てに関する理念」に関する参考資料、資料2-3は、「施設における指導・援助の基準」関係の参考資料。資料の3は、委員から事前に提出された意見資料である。なお、参考資料は、第5回会合における各委員からの主な意見をまとめたものである。
- ⑰ 多様な保育事業とは、小規模保育事業、家庭的保育事業、居宅訪問型保育事業等を指す。

#### [参考文献]

- ・内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodata/index.html#wg>
- ・内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付少子化対策担当
- ・子ども・子育て新システム検討会議作業グループ
- ・子ども指針（仮称）ワーキングチーム第1回会合～第6回会合議事録。
- ・「子ども・子育て新システムについて」資料4 2011年5月12日 内閣府
- ・基本制度ワーキングチーム（第11回）「子ども・子育て新システムについて」参考2 2011年5月18日

「子ども・子育て新システム」における「こども指針（仮称）」に関する一考察

内閣府 ※2011年5月12日社会保障改革に関する集中検討会議(第六回) 資料4

- 基本制度ワーキングチーム（第20回）資料1「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」（案） 2012年1月24日 内閣府
- 基本制度ワーキングチーム（第20回）資料2「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」（案）（説明資料） 2012年1月31日 内閣府
- 基本制度ワーキングチーム（第20回）資料3「補足説明資料」2012年1月31日 内閣府
- 全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）説明資料 ～子ども・こと建て新システムについて～2012年1月20日 内閣府
- 平成24年度 現代保育研究所第1回研修会資料 資料3「子ども・子育て新システム関連三法案」社団法人 全国保育士養成協議会 2012年6月30日
- 平成24年度 現代保育研究所第1回研修会資料 資料4 時事通信記事「社会保障と税の一体化改革関連法案に関する三党合意文書全文（2012. 6. 19）」社団法人 全国保育士養成協議会 2012年6月30日
- 津金美智子「子ども・子育て関連3法案について」保育者養成研究会2012年7月
- 「月刊 保育情報 No428～430」 保育研究所 2012年。